Tweede Kamer der Staten-Generaal 2

Vergaderjaar 2015–2016

34 300 VI

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Veiligheid en Justitie (VI) voor het jaar 2016

Nr. 17

BRIEF VAN DE ALGEMENE REKENKAMER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 29 oktober 2015

Met deze brief ontvangt u enkele aandachtspunten bij de ontwerpbegroting 2016 (hoofdstuk VI) van het Ministerie van Veiligheid en Justitie (VenJ).[1] De begroting omvat € 11.457 miljoen aan uitgaven en € 1.517 miljoen aan ontvangsten.
Een goede begroting legt de basis voor een goede verantwoording. In deze brief legt de Algemene Rekenkamer een verbinding tussen enerzijds de conclusies en aanbevelingen uit ons verantwoordingsonderzoek over 2014 en ander onderzoek, en anderzijds de ontwerpbegroting 2016 van het Ministerie van VenJ. We geven enkele aandachtspunten mee die relevant kunnen zijn voor de begrotingsbehandeling dit najaar. Het gaat om de volgende onderwerpen:
1. Kwetsbare verhouding tussen ambities, middelen en tijd.
2. Informatiewaarde toelichting artikel 31 Nationale Politie beperkt.
3. Doelstellingen voor doorstroom en ongewenste uitstroom strafrechtketen nog niet beschikbaar in ontwerpbegroting 2016 (artikel 32).

We sluiten de brief af met een overzicht van nog te publiceren onderzoek van de Algemene Rekenkamer en een verwijzing naar de opvolging van onze aanbevelingen door de bewindspersonen van VenJ.

1 Kwetsbare verhouding tussen ambities, middelen en tijd

De opgaven van de Minister van VenJ zijn substantieel. Er zijn grote veranderingen gaande bij het Openbaar Ministerie, in de rechtspraak, in de vreemdelingenketen, bij het gevangeniswezen en bij de Nationale Politie (zie ook punt 2). Om de beleidsambities van de Minister van VenJ te kunnen waarmaken, is het van belang goed zicht te hebben op de vraag of hiervoor voldoende middelen en tijd beschikbaar zijn. Dat is niet evident het geval. We constateren dat er bij diverse (uitvoerings)organi-

[1] Een afschrift van deze brief sturen we naar de voorzitter van de Eerste Kamer, de Minister van VenJ, de Minister-President en de Koning.

kst-34300-VI-17
ISSN 0921 - 7371
'S-Gravenhage 2015

saties in de afgelopen jaren en in 2016 minder middelen ter beschikking komen. Deze budgetaanpassing vertaalt zich in de ontwerpbegroting 2016 nog niet in aangepaste ambities en te verwachten prestaties. De Minister verwacht bovendien veel van een efficiëntere bedrijfsvoering en van nieuwe IT-systemen.
Het is aan de Minister van VenJ om aan te geven dat ambities, tijd en beschikbaar budget in balans zijn. Hierop is meer zicht gewenst, mede in het licht van onze bevindingen in het Verantwoordingsonderzoek Ministerie van VenJ 2014.[2] Voorgaande is niet alleen in het belang van een doeltreffende en doelmatige publieke dienstverlening, maar raakt ook mogelijk de begroting van VenJ in de toekomst, wanneer risico's niet tijdig worden onderkend.

Een voorbeeld hiervan betreft de Raad voor de rechtspraak. Het Ministerie van VenJ bekostigt per afgehandelde rechtszaak, maar de laatste jaren financiert de Minister niet meer alle verwachte zaken. Dat betekent dat de bekostiging mogelijk niet meer toereikend is voor de uitgaven en dat de Minister voor 2016 en verder «een beroep» doet op de financiële reserves bij de Raad voor de rechtspraak. De Raad voor de rechtspraak verwacht echter in 2016 geen eigen vermogen (reserves) meer beschikbaar te hebben.[3] Dat dit op termijn tot budgettaire reparaties kan leiden, blijkt ook bij de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI). In 2015 heeft de Minister met een eenmalige uitkering van € 77 miljoen het negatieve eigen vermogen van DJI moeten aanvullen.
De Minister van VenJ schrijft in zijn ontwerpbegroting dat hij de ontwikkeling van de instroom, werkvoorraden en de financiële positie van de rechtspraak zal volgen en in samenspraak met de Raad maatregelen zal nemen.

In ons rapport *Staat van de rijksverantwoording 2014*[4] hebben we meer respect gevraagd voor de factor tijd bij de uitvoering van beleid. Wij constateerden dat de politieke en parlementaire belangstelling voor uitvoeringsvraagstukken geringer is dan gewenst. Dit raakt ook de ambities van het Ministerie van VenJ. De herijking van de Nationale politie leidde tot een bijgestelde planning. Met deze welkome bijstelling blijft het echter de vraag of de nieuwe planning haalbaar is (zie onze brief bij de ontwerpbegroting 2016–2020 en het ontwerpbeheerplan 2016 van de Nationale Politie). Bij de versterking van de strafrechtketen is de voortgang relatief beperkt (zie punt 3). Ook bij de uitvoering van de taakstelling van de DJI (realiseren van de bezuinigingen), in de vreemdelingenketen (extra werk door meer vluchtelingen) en in de bedrijfsvoering van het ministerie (oplossen onvolkomenheden) is veel werk te doen. In de ontwerpbegroting worden op verschillende beleidsterreinen meer handhavingsacties, het intensiveren van activiteiten of het versterken van de aanpak genoemd. Daarnaast wordt veel verwacht van innovatie en digitalisering. De Minister geeft in de ontwerpbegroting aan dat terdege rekening moet worden gehouden met het absorptievermogen van de uitvoering.[5] In dat kader vragen wij aandacht voor de haalbaarheid van de uitvoeringsopgave als expliciet onderdeel van de besluitvorming.

---

2 Rapport Algemene Rekenkamer *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2014 Ministerie van Veiligheid en Justitie*, 20 mei 2015 (bijlage bij Kamerstuk 34 200 VI, nr. 2).
3 Zie tabel 6.6 in de ontwerpbegroting 2016 van het Ministerie van VenJ.
4 Rapport Algemene Rekenkamer *Staat van de rijksverantwoording 2014* (bijlage bij Kamerstuk 34 200, nr. 2).
5 Ontwerpbegroting Ministerie van VenJ 2016, beleidsagenda, blz. 7.

2 Informatiewaarde toelichting artikel 31 Nationale Politie beperkt

Bij de Nationale Politie heeft de Minister van VenJ a) een kaderstellende én b) een beherende rol. In zijn kaderstellende rol draagt de Minister verantwoordelijkheid voor de inrichting, werking en ontwikkeling van het politiebestel. Ook bepaalt hij de landelijke beleidsprioriteiten voor de politie en stelt hij vast welke bijdrage hij jaarlijks beschikbaar stelt aan de politie. In zijn beheerdersrol stelt de Minister het beheerplan, de begroting, de meerjarenraming en de jaarrekening van de Nationale Politie vast. Ook neemt hij het besluit *Verdeling sterkte en de middelen politie*.[6]
Het zou dus logisch zijn dat de Minister van VenJ in zijn ontwerpbegroting verband aanbrengt tussen de beleidsprioriteiten en de beheerdoelstellingen. De koppeling tussen de prioriteiten en de hiervoor beschikbare budgetten wordt echter niet gemaakt. Het argument van de Minister is dat de politie met deze budgettoewijzing flexibel is om de afgesproken doelen te realiseren.[7] Het is volgens ons van belang dat er tevoren meer duidelijkheid is over het beslag dat de landelijke prioriteiten leggen op het totale budget om zo vast te kunnen stellen of het budget realistisch is verdeeld. Op die manier kan van de praktijk worden geleerd, ten behoeve van het formuleren van nieuwe ambities.

Daarnaast vragen we aandacht voor informatie over de (financiële) risico's die zijn verbonden aan het functioneren van de Nationale Politie. Financiële tegenvallers zullen, zoals we ook in het Verantwoordingsonderzoek 2014[8] schreven, ten laste van het eigen vermogen van de Nationale Politie gebracht worden, en uiteindelijk zal de Minister additionele tekorten moeten aanzuiveren. In de ontwerpbegroting van het Ministerie van VenJ zien we deze informatie over risico's niet terug. Zo noemt de Minister de risico's die in de risicoparagraaf van de ontwerpbegroting 2016 van de Nationale Politie worden opgesomd, niet in deze ontwerpbegroting 2016.
Voor een goede bespreking van de ontwerpbegroting van VenJ is het voor de Kamer belangrijk inzicht in de risico's bij de Nationale Politie te krijgen. Hierbij kan de Tweede Kamer nu ook gebruik maken van onze brief met aandachtspunten en risico's in de ontwerpbegroting 2016–2020 en het ontwerpbeheerplan 2016 van de Nationale Politie, die u tegelijk met deze brief ontvangt (Kamerstuk 34 300 VI, nr. 18).

3 Doelstellingen voor doorstroom en ongewenste uitstroom strafrechtketen nog niet beschikbaar in ontwerpbegroting 2016 (artikel 32)

In februari 2012 stelden wij in het rapport *Prestaties in de strafrechtketen*[9] vast dat er weinig informatie over en weinig inzicht is in factoren die een efficiënte doorstroom van strafzaken in de strafrechtketen (van de constatering van het strafbare feit tot de uitspraak van de rechter) belemmeren. Zonder die informatie is het voor de ketenpartners en voor de Minister van VenJ lastig om aan te geven bij welke strafzaken prioriteit moet liggen.
De Minister heeft met het programma Versterking Prestaties Strafrechtketen (VPS) ingezet op het transparant maken van de in-, door- en uitstroom in de strafrechtketen, onder meer onderzoek te doen naar de

---

[6] Staatsblad, jaargang 2012, nr. 610: Besluit Verdeling sterkte en middelen politie.
[7] Ontwerpbegroting Ministerie van VenJ 2016, art 31.2 Bijdrage aan ZBO's/RWT's, blz. 35.
[8] Rapport Algemene Rekenkamer *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2014 Ministerie van Veiligheid en Justitie*, 20 mei 2015 (bijlage bij Kamerstuk 34 200 VI, nr. 2).
[9] Rapport Algemene Rekenkamer *Prestaties in de strafrechtketen* (Kamerstuk 33 173, nr. 1–2).

ongewenste uitstroom van zaken.[10] De Minister van VenJ schreef in zijn reactie op ons verantwoordingsonderzoek over 2014 dat hij medio 2015 in de voortgangsrapportage VPS zal ingaan op de mogelijkheid om hiervoor een kwantitatieve doelstelling vast te stellen. De Minister zegde ook een brief toe waarin hij de Tweede Kamer zijn informatiestrategie op de strafrechtketen zal toelichten.
In de beleidsagenda van de ontwerpbegroting 2016[11] schrijft de Minister dat er meer inzicht is in het presteren van de strafrechtketen, dat het kwantitatieve onderzoek naar de uitstroom van strafzaken is afgerond en dat er nieuwe kwantitatieve doelstellingen voor de strafrechtketen zijn geformuleerd. Het is niet duidelijk welke doelstellingen dit betreft en hoe dit in de begroting is verwerkt.

Uit de voortgangsrapportage Versterking Prestaties Strafrechtketen[12] blijkt dat de Minister het niet opportuun vindt om een kwantitatieve doelstelling op het gebied van de uitstroom vast te stellen. Het onderzoek van het WODC naar de uitstroom[13] stelt dat het kwantificeren van de *ongewenste* uitstroom niet mogelijk is gebleken. Dit komt, zo schrijft het WODC, doordat zaken die de keten uitstromen zodanig divers van aard zijn dat onvoldoende aanknopingspunten kunnen worden gevonden om hier een positief of negatief oordeel over te vellen. Het onderzoek maakt ook duidelijk dat het nu nog te vroeg is om conclusies te trekken over een betere doorstroom van zaken en aansluiting van het aantal zaken vanuit de verschillende partners in de strafrechtketen. Om het effect van nieuwe systemen als BOSZ (Betere Opsporing door Sturing op Zaken) te kunnen meten, acht het WODC een vervolgonderzoek nodig, dat in 2019 kan worden afgerond.
De Minister heeft zich voorgenomen, zo schrijft hij in de voortgangsrapportage samen met de ketenorganisaties op het onderdeel van de doorstroom een ketendoelstelling te formuleren.
We stellen vast dat ruim drie jaar na het verschijnen van ons rapport Prestaties in de strafrechtketen er op het punt van het formuleren van doelstellingen en een informatiestrategie nog relatief weinig voortgang is geboekt. De uitkomsten van het WODC onderzoek vragen om een nadere overweging van de mogelijkheden om uitwerking hieraan te geven.

4 Reactie Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie

Op 20 oktober 2015 heeft de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie gereageerd op deze aandachtspunten bij de begroting. De volledige reactie is te lezen op www.rekenkamer.nl. De Staatssecretaris schrijft dat er in elke begroting een zekere spanning moet zitten tussen beschikbare middelen en geformuleerde doelstellingen. Anders wordt, volgens hem, de latente ruimte voor efficiencyverbetering niet benut. De Staatssecretaris wijst daarbij op de mogelijkheden van nieuwe technologie. Omdat ook bij de Algemene Beschouwingen in de Tweede Kamer gewezen werd op de risico's, zal de Minister voorafgaand aan de begrotingsbehandeling van VenJ, samen met de Minister van Financiën, de Tweede Kamer informeren over mogelijke risico's op de VenJ-begroting.

Over de beperkte informatiewaarde van artikel 31 Nationale Politie schrijft de Staatssecretaris dat de voorschriften voor de toelichting bij alle artikelen op de begroting zijn gevolgd. Door de ontwerpbegroting voor de

---

[10] In het rapport Prestaties in de strafrechtketen definiëren we dat als: zaken die niet conform wet- en regelgeving de strafrechtketen verlaten, als de uitstroom ondoelmatig is of leidt tot rechtsongelijkheid.
[11] Ontwerpbegroting Ministerie van VenJ 2016, beleidsagenda, blz. 14.
[12] Kamerstuk 29 279, nr. 274, 14 september 2015.
[13] WODC: Uitstroom van strafzaken, cahier 2015–4.

Nationale Politie 2016–2020 en het ontwerpbeheersplan Nationale Politie 2016 mee te sturen, beschikt de Tweede Kamer over een integraal beeld van prioriteiten, concrete acties en gesignaleerde risico's, volgens de Staatssecretaris.

Het formuleren van kwantitatieve doelstellingen in de strafrechtketen is in de beleidsagenda niet goed geformuleerd blijkt uit de reactie. Deze zijn er nog niet, maar «zullen worden» geformuleerd, zo schrijft de Staatssecretaris. Voor de doorstroom is geen doelstelling meer nodig, omdat uit het recente onderzoek van het WODC blijkt dat in 2010 en 2011 93,7% van de strafzaken binnen twee jaar na instroom in de keten was afgehandeld of in uitvoering was in de executiefase. De Minister zet zich in overleg met partijen in om nieuwe doelstellingen te formuleren.

Dat nog relatief weinig voortgang is geboekt bij het formuleren van een visie en informatiestrategie komt, zo schrijft de Staatssecretaris, omdat het van belang is dat alle partijen in de keten zich kunnen vinden in de visie. De afstemming daarover vergde tijd. Er wordt nu gewerkt aan het verwerken van de opmerkingen van de partijen en daarna wordt het visiedocument aan de Tweede Kamer aangeboden.

5 Nawoord Algemene Rekenkamer

We gaan er vanuit dat de door de Staatssecretaris toegezegde aanvullende brief over mogelijke risico's op zijn begroting uitsluitsel zal geven over de balans tussen middelen, doelen en planning.

Daarnaast hechten we eraan dat de toelichting bij de artikelen in de begroting voldoende informatie biedt aan de Kamer om een oordeel te vormen over de uitvoerbaarheid van de doelen. Informatie over reële financiële risico's mag daarbij niet ontbreken, zeker niet bij een begrotingsartikel dat € 5,2 miljard bevat, zoals bij artikel 31 Nationale Politie het geval is.

We stellen verder vast dat de Minister al 3,5 jaar werkt aan het formuleren van doelstellingen voor en het ontwikkelen van een visie en informatiestrategie in de strafrechtketen. Voor een optimaal werkende strafrechtketen is het van belang dat er op deze punten voortgang geboekt wordt. Het moet duidelijk zijn wat verwacht wordt van en gerealiseerd wordt door de verschillende ketenpartners.

Overig te publiceren onderzoek van de Algemene Rekenkamer

Tot ons verantwoordingsonderzoek over 2015 (mei 2016) verwachten we over het Ministerie van VenJ het onderzoek *Bekostiging en doelmatigheid rechtspraak* te publiceren.

Opvolging aanbevelingen Algemene Rekenkamer

Ten slotte wijzen wij u op onze Opvolgmonitor. Hierop is terug te vinden hoe de bewindspersonen van VenJ opvolging hebben gegeven aan onze aanbevelingen. U vindt de monitor op www.rekenkamer.nl/Publicaties/Opvolging_aanbevelingen.

Tot slot

We gaan graag met u in gesprek over onze aandachtspunten bij de ontwerpbegroting 2016.

Algemene Rekenkamer

drs. A.P. Visser,
president

dr. Ellen M.A. van Schoten RA,
secretaris